FORMAÇÃO E ATUALIZAÇÃO

THEMISTOCLES CAVALCANTI

1. Introdução: definição de política; 2. A ciência política, a teoria do Estado e o direito constitucional; 3. O Estado: conceito, evolução, o pensamento político; 4. Os elementos do Estado; 5. Os poderes do Estado, sua divisão; 6. O poder político e as implicações do seu conceito.

1. *Introdução: definição de política*

Política é uma palavra empregada em diferentes sentidos; ora exprime uma atividade, ora determina orientação na solução dos problemas do Estado, ora tem um sentido ético, de comportamento, ora exprime determinado ramo de conhecimento dos problemas sociais.

Qualquer que seja o seu sentido, entretanto, a idéia estará sempre vinculada ao Estado, isto é, aos problemas relacionados com a vida do Estado.

Pode-se dizer que a sua origem é grega e está ligada à cidade e à administração da cidade. Nem outra coisa é a obra fundamental de Aristóteles, *A Política.*

A nossa língua é pobre e por isso se emprega sempre a mesma palavra — *política* — em seus mais variados significados.

Os anglo-saxões já fazem distinção e quando pretendem significar determinada orientação de governo preferem dizer *policy* — isto é, como deve ser feita a política, a linha de conduta, programa de ação.

Política é a própria vida da atividade do Estado. O domínio da política abrange toda a área dessas atividades ligadas ao Estado, aos seus poderes, ao mecanismo desses poderes.

Consideramos, por isso mesmo, insuficiente delimitar o conceito de política ao exercício da autoridade ou do poder. O seu conteúdo é mais amplo e compreende a larga faixa de ação dos que agem dentro do sistema estatal que abrange todo o mecanismo de organização e exercício das suas atividades.

Há quem conteste essa vinculação do problema político do Estado. Assim, Easton[1] nega esse conceito por três motivos: a) porque não teria havido vida política antes da existência do Estado moderno; b) porque o caráter mítico do Estado permite a cada um ali "encontrar a sua parte" graças à grande imprecisão do seu conceito; c) o Estado se refere mais a um certo nível da vida política do que à especificidade do fenômeno político.

[1] Easton. *The Political system*. p. 107.

Para Easton, portanto, a atividade política consiste no objetivo de controlar os outros. E nisto se distingue, por exemplo, do econômico. Assim, a questão a ser posta, em política, é a seguinte: "Quem detém o poder e como é usado esse poder."

O próprio Easton, entretanto, reconhece a insuficiência do conceito para abranger não a política, mas a *ciência política*; são conceitos diferentes, como veremos em seguida.

As alegações de Easton não procedem, pelo menos todas elas. Quanto à primeira, é bem de ver-se que quando se fala em Estado, entende-se a comunidade política e, portanto, ainda as menores, como as gregas. Por serem menores não significa que não tenham certos problemas comuns aos Estados grandes, notadamente no que se refere à própria atividade política, à luta pelo poder, ao processo de organização dos poderes, etc. Quanto à segunda, não é lícito fugir à determinação dos limites do Estado, às suas finalidades, à sua organização para conceituá-lo devidamente. Há mesmo certa unanimidade na definição do Estado moderno e na qualificação das suas atividades próprias. Quanto à terceira objeção, de que o Estado se refere mais a um certo nível de vida política do que à especificidade do fenômeno político, depende efetivamente do ângulo por que se analise a objeção.

O estudo do fenômeno político em si mesmo, isolado do complexo que o condiciona, pode conduzir a essa abstração, mas não parece que isso se possa realizar sem subordiná-la ao meio em que se processa o fenômeno, inclusive quanto aos seus fins e aos elementos que dele participam. A posição de Easton e de muitos outros é de reação contra a ciência política tradicional. Confundida, muitas vezes, com a teoria do Estado e o direito Constitucional. É uma posição legítima e útil ao progresso da ciência política.

2. *A ciência política, a teoria do Estado e o direito constitucional*

No estudo dos problemas do Estado diversas disciplinas se apresentam para a análise dos seus problemas e para elaborar a sua crítica, entre elas, de maneira mais íntima, a ciência política, a teoria do Estado e o direito constitucional.

As duas primeiras com um sentido mais científico, no âmbito das ciências sociais, da sociologia política e da história; a última, encarando os problemas sob o aspecto institucional e jurídico.

Para conhecer bem os problemas relacionados com a vida e a estrutura do Estado, é preciso especular sobre as três disciplinas.

Em primeiro lugar, vejamos a ciência política. O que é ciência política? E aqui as divergências de conceituação variam, mas podem ser reduzidas a dois grupos principais, a saber: a) os que vinculam a sua definição aos problemas do Estado, analisados, naturalmente, sob certos aspectos, próprios à ciência, estranhos ao seu ângulo histórico ou institucional; b) os que a consideram como a ciência que estuda o poder em suas múltiplas manifestações.

E aqui também as correntes se dividem, pois o poder é considerado sob os mais diferentes aspectos.

A idéia geral é a seguinte: toda sociedade, para se organizar, precisa do controle exercido através do poder.

Esse controle consiste no domínio ou na direção, na limitação, na vigilância, ou na simples verificação. São essas as funções primordiais do poder.

Pois bem, a ciência política, na opinião dessa corrente, tem por objeto verificar a função que tem o contrato na sociedade, dos atos de controle, das estruturas resultantes do controle e das vontades.

Saber quem governa, como, a quem governa, por que governa, são objetivos principais da ciência política, na opinião dos que sustentam a teoria do poder, sem que estes, entretanto, limitem na realidade as suas pesquisas a esse campo restrito.

Contra esta corrente, Gérard Bergeron, em seu recente livro,[2] apresenta três vícios principais que, no seu entender, invalidam a tese, defendendo ao mesmo tempo a primeira corrente: 1. o poder, pela amplitude e imprecisão semântica do seu significado, é uma noção inadequada para compreender o conteúdo material e formal do *político* e, portanto, para dar-lhe um conceito específico no universo social; 2. a ambigüidade do conceito é tal que é preciso atribuir-lhe um sinônimo (poder, autoridade, posse, dominação, soberania, influência, prestígio, controle, etc.) ou qualificá-lo por epítetos, sem lhe dar a necessária tipicidade (política, econômica, financeira, popular, militar, "o quarto poder", legislativo, executivo, judiciário, ou mesmo constituinte; anônimo, individualizado, ou institucionalizado, fechado ou em cidadela, etc.), pretende definir a especificidade do, ou dos poderes, por meio de modalidades de manifestações ou formas contingentes; 3. a noção do poder, apesar dos louváveis esforços de neutralização metodológica do conceito, permanece sempre com um conteúdo ideológico que dá, mesmo nos mais meritórios estudos a ele consignados, uma margem metafísico-verbal bastante desconcertante.

Sob o ponto de vista *operacional*, o conceito de poder é, na realidade, muito restrito para conter todo o material utilizado pela ciência política.

Na verdade, o seu âmbito de estudos e pesquisas é mais amplo, embora possa ter por finalidade, tal seja o conceito dado ao *poder*, a análise e a pesquisa de problemas ligados à maneira pela qual o poder é exercido, *quem* o exerce, *como* o exerce, *por que* o exerce, etc.

A ciência política é uma ciência social, mas tem um objetivo específico — o político — que se destingue de outros, como o econômico, o jurídico, etc.

Ora, como já vimos, o fim político específico está ligado aos problemas do Estado. Por isso mesmo, se apurarmos o campo de pesquisa política, vamos encontrar sempre problemas ligados à atividade estatal ou, como quer Finer, ao governo.

[2] Bergeron, Gérard. *Fonctionnement de l'État*. Paris, 1965.

A American Political Science Association assim fixou os limites da ciência política: teoria e filosofia política; partidos políticos; opinião pública; grupos de pressão; poder legislativo; administração pública; direito internacional e relações internacionais; instituições políticas comparadas.

A Conferência de Florença, em 1954, assim discriminou o âmbito da ciência política: a) a função política (poder de decisão, solução de conflitos); b) organização da autoridade política (poder de decisão, como são tomadas as decisões); c) relações entre os poderes em qualquer sistema (natureza das elites e órgãos de decisão, além das elites; relações entre as elites, os grupos e entre eles); d) a organização social e econômica, em relação à organização da autoridade, a realização da autoridade, a realização dos serviços e seus objetivos; e) ideologia e valor do tipo de sociedade na organização da autoridade política; f) o papel e a função do indivíduo (motivação, satisfação de suas necessidades, bem-estar).

Os temas geralmente tratados são os mais variados: relações entre a classe civil e militar; o problema da burocracia; a tecnocracia; a estrutura das empresas públicas; o papel da mulher na vida pública; o cidadão em uma cidade planificada; problemas do federalismo; os sistemas eleitorais; etc.

Como se vê, a ciência política tem uma área de ação muito grande; compreende a generalidade dos problemas do Estado.

Mas o que, a nosso ver, caracteriza a ciência política é o ângulo pelo qual o problema é tratado. Não se preocupa com o seu objeto histórico, institucional ou mesmo sociológico, mas político.

2.1 O *porquê* dos fatos políticos

Saber *como* se realizam, quais são as suas repercussões, a análise política desses fatos e o comportamento daqueles que dele participam é que se acha no campo da ciência política.

São esses *dados* que servem para construir as instituições políticas.

Já a teoria do Estado, em nosso entender, deve trabalhar com outro material, a sociologia (que, evidentemente, é também um instrumento da ciência política), a história, a filosofia, o direito. Não será a teoria do Estado uma disciplina fundamentalmente jurídica, porque ela cuida da origem e evolução do Estado, a sua justificação, os seus fins os traços gerais da organização dos poderes, menos sob o ponto de vista institucional do que pela análise de suas funções e da participação de cada um nas atividades estatais.

Não é unânime esse entendimento.

Há quem sustente a necessidade de uma aproximação mais histórica, acompanhando a formação do Estado e a sua evolução.

Considero, entretanto, insuficiente essa abordagem.

O mesmo ocorre com Heller,[3] que considera apenas o seu aspecto sociológico, o que é insuficiente.

[3] Heller. *Teoría del Estado.*

O estudo, por exemplo, da evolução do pensamento político, à sombra do qual se desenvolvem o Estado e a sua estrutura política, está compreendido na teoria do Estado.

O conjunto desses problemas filosóficos, históricos e econômicos sobre o Estado, sua evolução, a análise da sua natureza, dos seus fins e das suas instituições está compreendido no âmbito da teoria do Estado.

O direito constitucional é como uma complementação necessária da teoria do Estado, porque estuda as instituições políticas, as suas estruturas jurídicas, o sistema de relações que decorrem do funcionamento dos órgãos do Estado, todo o regime de liberdade e garantias individuais. É, entretanto, uma disciplina jurídica que deve procurar os seus ensinamentos na ciência política porque nela é que se estudam o *como*, o *porquê* e *para que* dos grandes problemas institucionais.

O direito constitucional foi uma especialização do velho direito público que teve de diferenciar as relações jurídicas ligadas diretamente à organização dos poderes do Estado e ao seu funcionamento.

Com o advento das constituições escritas, a área desses problemas se foi melhor caracterizando dando a sua denominação à nova disciplina.

O nascimento também do direito administrativo, como direito autônomo, tirou do velho direito público uma parte da matéria que ele abrangia, notadamente a que se relacionava com a chamada *polícia*.

O certo é que o direito constitucional — hoje geralmente ensinado isoladamente, sem a ciência política e, muitas vezes, sem a teoria do Estado — teve de alargar a sua área de ensino por motivos óbvios, para atender à complexidade dos problemas do Estado em seus aspectos de organização e funcionamento dos poderes, mecanicos econômico, garantia dos direitos, etc.

É, no entanto, uma lacuna em nossos currículos que deveriam dar oportunidade para o estudo, em mais de uma disciplina, do problema do Estado em toda a sua complexidade, isto é, em seus aspectos políticos, econômicos, sociais e jurídicos.

3. *O Estado: conceito, evolução, o pensamento político*

O Estado é o grupo político organizado dentro de um determinado território. Representa um conjunto mais ou menos considerável de pessoas reunidas em uma área geográfica e seus bens, riquezas, mas organizados politicamente. Daí a definição clássica de Blunstchli, de que o Estado é o povo politicamente organizado, dentro de certo território.

No mundo de hoje, o Estado é, antes de tudo, uma unidade política na vida internacional.

Para Willoughby (*Nature of the state*), a definição pressupõe a discriminação de seus elementos essenciais — primeiro, uma comunidade de homens socialmente reunidos; segundo, uma organização política com um governo e uma magistratura; terceiro, um conjunto de normas escritas ou não, que determinem os fins da autoridade pública e a maneira de exercer essa autoridade.

A denominação é relativamente recente e de origem italiana, para significar a unidade política e jurídica.

Pode-se considerar o Estado como fenômeno social e jurídico.

Como fenômeno social é uma comunidade humana, constituída geralmente de forma natural e com características de unidade própria. Mas a sua qualificação só se torna clara quando se considera o seu aspecto jurídico, a sua definição como entidade jurídica e política, porque, nesses casos, as mais variadas formas podem ser compreendidas, inclusive aqueles Estados que não tiveram origem espontânea mas cuja existência decorreu de um tratado internacional ou qualquer outro ato de efeitos jurídicos semelhantes.

Essa unidade política, social, jurídica é que constitui o Estado que adquire personalidade jurídica, cujos efeitos repercutem tanto na ordem interna como nas suas relações internacionais, pouco importando a forma de seu governo e a sua estrutura política.

Por isso mesmo, na ordem internacional, todos têm os mesmos direitos, qualquer que seja a sua medida.

O Estado não teve sempre a estrutura que conhecemos na época moderna. A sua forma primitiva era apenas a cidade, que representava a unidade política e jurídica. A *polis* grega foi em sua expressão perfeita o modelo da comunidade organizada politicamente.

Foi só na época moderna que apareceram os grandes Estados, as grandes unidades políticas, embora Roma tivesse conseguido alargar as suas fronteiras em um vasto *imperium*, mas sem as características de um Estado

O sistema feudal criou também sua concepção própria de sociedade política, fundada na propriedade da terra pelos senhores feudais. O desmembramento do poder é inconciliável com a idéia de Estado.

Com o Renascimento, recomeça a florescer a concepção originária do Estado que os tempos modernos vieram concretizar através das duas fases — dos governos absolutos e dos sistemas democráticos.

Estrutura do Estado, regimes políticos, formas de governos, sistemas políticos são problemas ligados à transformação do Estado.

O *pensamento político* teve uma influência muito grande na formação e na vida dos Estados. Pode-se acompanhar o seu desenvolvimento através da evolução desse pensamento, como que a refletir os problemas e as aspirações de cada época.

Há, entretanto, alguns marcos fundamentais na formação da doutrina política. São aqueles que, realmente, imprimiram às estruturas políticas e às conquistas das liberdades humanas a marca de sua influência.

Mencionemos apenas alguns: na Antigüidade — Aristóteles, Platão, Políbio, Cícero; na Idade Média — os grandes doutores da Igreja: Santo Tomás de Aquino, São Gregório, Santo Ambrósio. No Renascimento — Maquiável, Bodin. Nos tempos modernos — John Locke, Montesquieu, Rousseau. Na época contemporânea, considerando-se desde a independência americana e a Revolução Francesa, os autores de *O Federalista*, Lamenais, os socialistas de meado do século XIX, Karl Marx.

Seria longo, e fugiria aos objetivos desta aula, analisar a opinião de todos os erros correntes que, desde a Antigüidade, contribuíram para a formação das diversas doutrinas políticas.

Há, entretanto, alguns filósofos que deixaram traços definitivos na evolução das idéias políticas e que influíram decisivamente para a formação do pensamento político contemporâneo.

Na corrente democrática e liberal existem particularmente Locke, Montesquieu, Rousseau.

Toda a linha do pensamento político-democrático anglo-saxônio vai encontrar em John Locke o seu inspirador; *O Federalista* está cheio de seu pensamento, seguindo em linha reta a evolução do pensamento inglês.

Ao mesmo tempo, foi em Montesquieu e Rousseau que a França inspirou-se na sua revolução.

Os dois pensamentos não se encontram na identidade de aspirações, mas a Constituição francesa, embora inspirada em parte na elaboração americana de Virgínia, deu-lhe o seu feitio peculiar e uma forma própria. Daí em diante, os princípios essenciais não se alteram, permanecendo a doutrina da organização dos poderes como parte sensível das estruturas políticas de todos os governos democráticos.

A diferença entre essas organizações e aqueles escolhidos pelas chamadas "democracias populares" é notória. O que nelas falta é a participação do povo na organização do poder, o que trouxe como conseqüência a valorização do poder das assembléias (Presídio, Soviete Supremo, Conselho de Nacionalidades, etc.) organizadas na base de um sufrágio restrito quase sempre aos privilegiados membros do partido único.

A força do pensamento político é imensa e atravessa os séculos. A obra de Aristóteles ainda hoje é clássica, assim como as de Platão, Maquiável, Locke e Montesquieu. Os princípios como o da separação de poderes, em sua explosão filosófica, ainda hoje são axiomáticos.

É evidente que a conjuntura nacional e os problemas peculiares a cada país, na época em que viveram, tiveram profunda influência na formação dessas doutrinas, mas a imensa repercussão também não deve ser desprezada.

A doutrina do Estado se foi formando dentro da evolução da própria concepção do Estado, e, embora ela reflita freqüentemente determinada fase de sua vida, não é menos certo que uma doutrina geral domina a matéria dentro de um quadro que corresponde a uma concordância na concepção geral do Estado.

O que tem preocupado mais a doutrina política são os sistemas de governo, as formas de Estado, a organização dos poderes, os sistemas políticos.

4. *Os elementos do Estado*

Da própria definição de Estado, quer se o considere na ordem interna, quer na internacional, devemos considerar como seus elementos essenciais os seguintes: povo, território, governo e soberania.

Alguns autores não consideram a soberania como elemento do Estado. Será, talvez, um pressuposto de sua própria existência. Mas isto não a exclui como elemento necessário, tanto na ordem interna como na internacional.

Carré de Malberg não fala em soberania, mas inclui um elemento que de qualquer forma a ela se equipara, pelo menos como exprimindo uma certa capacidade, um poder cuja amplitude não está bem fixada. Ele a denomina *puissance publique*. A expressão não tem tradução exata em nossa língua, mas exprime um poder estatal, talvez menos abstrato e mais real do que a *soberania*. Esta, porém, segundo nos parece, tem outros atributos, cujo conteúdo evoluiu com o tempo, mas que permanece em sua expressão primitiva como supremo poder do Estado.

4.1 O povo

É o elemento humano que vive no território do Estado. Confunde-se com a população.

A Constituição dos EUA deu ao vocábulo um grande sentido, incluindo-o no seu texto. O mesmo fez a Carta das Nações Unidas promulgada em nome dos povos de todo o mundo.

As nossas constituições republicanas, quando elaboradas pelo poder constituinte, o foram em nome do "povo brasileiro", declarando a de 1946 que "todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido" (art. 1º).

A primeira Constituição Republicana, depois de se referir ao povo em seu preâmbulo, afirma logo em seguida: "A nação brasileira adota como forma de governo..."

Há como que uma distinção entre *povo* e *nação*, que se desdobra nos dois tempos do processo constitucional — *povo* que elege a sua Assembléia Constituinte, e *nação*, como povo já organizado politicamente e constituídos os seus poderes.

Essa distinção não deixa de ter conteúdo doutrinário e exprimir conceito exato.

A idéia de nação pressupõe uma estrutura orgânica, uma unidade de pensamento, de objetivos políticos, de sentimentos. Diria Renan em sua obra clássica (Qu'est-ce qu'une nation?): "verité d'âme". Um plebiscito de todos os dias.

Para alguns, nação indica uma unidade de cultura, o que tem dado lugar, como na Alemanha Nacional Socialista, a uma expansão territorial, no sentido da unificação de todos os *povos* com as mesmas características étnicas, etc.

Há, entretanto, neste entendimento evidente, excesso que obedece a motivos políticos de tendências puramente expansionistas.

Povo, segundo pensamos, é o conjunto de indivíduos que vivem em determinado território e que, organizados politicamente, constituem a nação.

Aurelino Leal[4] inclui na idéia de povo mesmo os estrangeiros que vivem no território do Estado e se acham ligados aos nacionais pela identidade de regime jurídico, mas que não integram a nação por falta de atributos políticos. Daí a distinção entre *nacionais*, isto é, os que integram a nação, e os estrangeiros, os primeiros com o direito de *cidadania*, que nem sempre estão vinculados ao exercício do direito político. Pode, a rigor, haver cidadania sem o exercício do direito de voto, ou melhor, do poder político.

Persiste, entretanto, o duplo sentido do vocábulo: será cidadão ou natural do Estado, e então seriam cidadãos brasileiros todos os mencionados no art. 129 da Constituição federal, ou somente aquele que tem capacidade para exercer o poder político.

A realidade, porém, é que a existência do Estado pressupõe a presença, dentro do seu território, em caráter permanente, de um número mais ou menos considerável de pessoas muitas vezes de religião diferente, de origens étnicas diversas, e mesmo de diferentes línguas (Suíça), mas unidos por laços de natureza variável mas geralmente de mesma ordem histórica, de mesmos costumes, de mesmas tradições, organizados sob um mesmo governo. Este elemento humano é que se chama *povo* e, quando politicamente organizado, *nação*.

4.2 O território

É o espaço geográfico ocupado pelo Estado, a área territorial em que se localizou a comunidade humana, o povo que compõe o Estado.

Essa área é geralmente contínua, mas nada impede que haja descontinuidade geográfica, notadamente quando existem colônias, ou territórios afastados do centro.

Dentro da concepção moderna do Estado, as populações nômades não podem constituir-se em Estado. Essa teoria é contestada por Eduardo Meyer, entre outros, mas só se refere a exemplos históricos.

Pode ocorrer também que o Estado, em sua expressão política e representativa, permaneça temporariamente sem território. Foi o que ocorreu com os Estados invadidos durante as últimas guerras. Mas a verdade é que esses Estados não desapareceram, foram temporariamente ocupados.

Se a guerra tivesse tido outro desfecho, talvez algum houvesse desaparecido pelo Tratado de Paz, mas esse tratado seria condição para o desaparecimento do Estado.

O território é tomado em sentido amplo, compreendendo o espaço terrestre, aéreo, o subsolo, o mar territorial e a plataforma continental. Pelo princípio da extraterritorialidade, também os navios mercantes em alto mar, os navios de guerra, as aeronaves e as representações diplomáticas, em suas sedes.

[4] Leal, Aurelino. *Teoria e prática da Constituição federal*. p. 18.

O território é, assim, um elemento essencial para o Estado, como era o da cidade na Antigüidade. Os que nela não habitavam chamavam-se *peregrin*, e o exílio era uma pena que excluía o indivíduo da moradia na cidade.

A delimitação do território do Estado e de singular importância na demarcação geográfica da área sobre a qual são exercidos a sua soberania e o seu poder de domínio e de jurisdição. Assim, devem ser demarcadas fronteiras territoriais porque estabelecem as linhas divisórias entre os diferentes Estados. Essas fronteiras devem ser reconhecidas pelos Estados limítrofes.

O território originou sempre numerosas controvérsias sociológicas e políticas. Criou-se mesmo uma ciência — a geopolítica — que estuda os problemas políticos ligados à posição geográfica dos Estados.

Ritter e Ratzel também valorizaram muito o território, vinculando-o à formação de Estado e seu desenvolvimento. Especialmente Ratzel não escondeu as suas tendências expansionistas como condições do progresso da civilização.

O nacional-socialismo alemão procurou, nas teses de Ratzel, justificar a dilatação de suas fronteiras.

Finalmente, deve-se mencionar Mac-Kinder, com as mesmas tendências, e cujos estudos se dirigiram principalmente para a Eurásia — confluência da Europa e da Ásia.

Os meios de adquirir o território são numerosos. Costuma-se dividi-los em meios originários e derivados.

A ocupação, a conquista, a anexação por meio de tratado, a cessão, a venda, o plebiscito, o *uti possidetis* são outros tantos meios de aquisição do território.

Não está na medida deste ensaio a análise desses diferentes meios. Diremos apenas que através da história todos eles têm sido utilizados, com maior ou menor legitimidade, pela força dos tratados, pelo dinheiro, pelas armas. Fica aqui apenas a referência às diversas formas de aquisição.

O certo é que o território é elemento necessário para a existência e o reconhecimento de um Estado. Tendo uma expressão jurídica que, representando uma unidade política, pressupõe um poder, este há de se exercer sobre alguém e sobre um território determinado.

4.3 O governo

É a autoridade que exerce o poder. Observa Duguit que a espressão pode ser usada em dois sentidos — no coletivo, como o conjunto de órgãos que presidem à vida política e administrativa do Estado; ou no singular, como o poder executivo, aquele que exerce a direção dos negócios políticos e administrativos.

É evidente que, na determinação dos elementos do Estado, o governo deve compreender o conjunto de órgãos que exercem o poder político e, portanto, os três poderes.

Há uma tendência muito grande a confundir *governo* com *poder executivo*, o que não é exato.

Na linguagem comum esta confusão é sempre repetida, mas com manifesta impropriedade técnica.

Na Constituição do Estado da Guanabara a declaração de que o governo seria constituído pelos três poderes ficou expressa.

É evidente que para a existência do Estado não são necessários os três poderes, mas deve haver uma autoridade que exerça o poder de mando sobre o povo. É que não há exigência de que o Estado tenha forma democrática de governo; pode haver um governo totalitário, uma tirania que comanda. Não deixará, por isso, de existir o Estado porque o essencial é a existência de um poder de direito ou de fato, qualquer que seja a sua ordem, desde que seja efetivo.

As origens do poder, a sua legitimidade, são teses estranhas a este ensaio. Pode-se, entretanto, mencionar as *teorias teocráticas* que se dividem em: a) teoria do direito divino sobrenatural; b) teoria do direito divino revelado ou providencial. As *teorias democráticas* que exigem a participação do povo na formação do poder; as *teorias autoritárias* onde domina a vontade de um homem; e as *teorias totalitárias* em que o indivíduo é absorvido pelo Estado.

4.4 A soberania

Alguns autores, notadamente Carré de Malberg, não incluem a soberania como elemento do Estado, preferindo reportar-se ao que ele chama de *puissance publique*, que é, na realidade, condição mesma da existência de um Estado.

Na soberania se concentram todos poderes, a *summa potestas* que ordena a vida do Estado tanto na ordem interna como na internacional.

Na ordem interna a soberania encerra duas espécies de poderes, na expressão de Rui Barbosa: poder de domínio e poder de jurisdição.

Poder de domínio sobre as coisas, que se chama também domínio eminente porque, sem necessidade de apreensão da coisa, ela subordina todos esses bens ao poder do Estado. É o domínio sobre todo o território nacional e principalmente sobre aquelas coisas que, de uso comum, não podem ser de propriedade particular.

Poder de jurisdição é a ação do Estado sobre todas pessoas e as coisas, na obrigação compulsória às leis e aos atos do poder político, às decisões dos tribunais, às ordens da autoridade pública, às medidas de segurança interna.

Na ordem internacional, a soberania é a expressão do poder do Estado em relação aos outros Estados, no respeito à integridade do seu território, inclusive a extraterritorialidade; é o poder de fazer tratados, convenções, acordos, de fazer a guerra e concluir a paz, de participar e deliberar nas organizações internacionais.

A idéia de soberania vem da Idade Média.

Em 1576, Bodin falava desse poder acima dos homens e súditos e mesmo acima das leis: "Summa in cives ac subditos legisbusque soluta potestas."

Os documentos que consagraram os direitos dos cidadãos de Virgínia em 1777, e a Declaração dos Direitos do Homem atribuíram ao povo a soberania do poder.

A nossa Constituição reproduz esse princípio sem falar em soberania — "todo poder emana do povo e em seu nome será exercido".

O Prof. Duguit nega a tese da soberania. Ela é contestada também pelos que consideram as suas limitações, com a participação dos Estados, nos organismos internacionais.

Esta subordinação às deliberações coletivas de um órgão internacional tiraria a cada Estado uma parcela da sua soberania, o que seria suficiente para tirar ao conceito toda a plenitude de seu significado, porque soberania mutilada não seria soberania.

Na realidade, todo direito sofre suas limitações, e a convivência social exige uma transigência recíproca para manter o equilíbrio social.

A participação voluntária de um Estado em um órgão coletivo já é, por si só, um ato de soberania, uma manifestação de vontade. Se, por um lado, submete-se às decisões da maioria, também participa de outras deliberações que atingem Estados soberanos.

Há, evidentemente, uma acomodação do conceito em sua expressão pura, mas que nunca teve, na prática, a sua aplicação em sua conceituação literal.

5. *Os poderes do Estado, sua divisão*

Em boa doutrina, o governo do Estado é exercido pelos seus poderes, através dos seus órgãos.

Poderes são, portanto, aqueles órgãos que exerecem a autoridade do Estado, têm o poder de controle e, conseqüentemente, de decisão, sobre as diversas atividades políticas (em seu mais largo sentido) do Estado.

Cada poder tem por isso mesmo uma função própria e específica, de acordo com a natureza de sua estrutura política.

Admite-se geralmente que os poderes são três, sendo também três as funções em que se dividem os poderes do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário; funções essas exercidas com autonomia, mas de forma coordenada. Daí a expressão — poderes separados e harmônicos entre si.

A nova Constituição, dentro da fórmula presidencialista, para evitar a subordinação do presidente ao Congresso, estabeleceu o princípio da harmonia e independência de poderes.

Esta a questão que envolve um longo debate doutrinário com soluções as mais diversas nos diferentes regimes políticos.

Em ensaio próximo, a matéria será examinada sob os seus mais diferentes aspectos.

A referência aqui feita aos poderes e sua separação está vinculada ao problema do governo como elemento do Estado e, portanto, a sua estrutura geral na organização dos poderes do Estado.

Governo e poderes do Estado são idéias intimamente ligadas porque os poderes são constituídos pelos diversos órgãos que integram o governo. Porque importa, também, a forma de que resulta a organização do poder, isto é, o governo; o que precisa estar concretizado é a efetividade de sua existência e do seu exercício.

6. *O poder político e as implicações do seu conceito*

A teoria do poder político não pode ser considerada isoladamente, mas em função de alguns elementos que participem diretamente da sua elaboração.

Estará ligada à teoria do governo e dos sistemas de governo que, por sua vez, depende do regime político, para se conhecer de quem emana o poder, qual a sua origem, se o poder é individualizado ou institucionalizado, se a sua origem é popular ou se decorre da decisão de um grupo que tem o monopólio do poder político (partido único).

Assim, o problema central do poder será a sua origem, de quem emana, qual a fonte geradora — se ele decorre da soberania popular, se é um governo de massas, ou se nasce da vontade de um grupo que detém o poder político.

Dificilmente ainda se admite que o poder político pertença a quem o detenha originariamente. Este geralmente o transfere aos seus representantes que organizam o governo.

Já houve quem pretendesse substituir a velha fórmula de Lincoln — o governo do povo, pelo povo, para o povo — pelo governo de uma elite constituída pelo voto popular.

Esta última forma talvez represente melhor a realidade, porque os que *mandam* na política constituem certamente um grupo ou elite que se organiza na base das maiorias obtidas pelo sufrágio popular. São essas elites que compõem os governos, que presidem às manipulações para a organização dos ministérios e outros órgãos de nomeação e que são, na realidade, uma infra-estrutura sobre a qual se apóia o poder.

Por isso mesmo o poder é o ponto de convergência da maioria das preocupações no campo das doutrinas políticas, embora o seu estudo implique a análise dos mais variados problemas relacionados com a estrutura do Estado.